

Fundación del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos

Foundation of the United States Federal Reserve System

Mario Rojas Miranda*

Resumen

El trabajo analiza la fundación del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos en 1913 para resaltar que esta institución pretendía dotar de una moneda elástica y de movilidad de reservas que hiciera frente a las quiebras bancarias que se extendieron en todo el territorio durante el siglo XIX y principios del XX, suscitando pánicos financieros que empujaban a la economía a una crisis. La creación del Sistema de la Reserva Federal representó el tercer intento por contar con un banco central. The First Bank en 1791 y The Second Bank en 1816 fueron sus antecedentes, los cuales evidentemente no lograron sobrevivir. Casi 100 años después, se presentó una nueva oportunidad, de la cual emergieron 12 bancos regionales que hoy día conforman la máquina monetaria de Estados Unidos.

Palabras clave:

- Sistema de la Reserva Federal
- Política monetaria
- Banca central

JEL: E42, E52, E58

Abstract

This work analyzes the foundation of the United States Federal Reserve System in the year 1913 in order to highlight that this institution claimed to provide an elastic currency and the mobility of the reserves that would address bank failures throughout the country during the 19th and early 20th century, raising financial panic that pushed the economy into a crisis. The creation of the Federal Reserve System represents the third attempt to have a central bank. The First Bank, in 1791, and The Second Bank, in 1816, were its antecedents, neither of which, obviously, have survived. Almost 100 years later, a new opportunity presents itself: the emergence of 12 regional banks that today conform to the monetary model of the United States.

Keywords:

- Federal Reserve System
- Central Bank
- Monetary Policy

Presentación

El 13 de diciembre de 2013 se cumplen 100 años de la creación del Sistema de la Reserva Federal (Fed), que es el banco central de la principal economía del mundo. La producción de Estados Unidos (EU) representa 22% de la economía mundial y su instituto central es la maquinaria monetaria más influyente del planeta. A un siglo de su existencia es considerado como una figura insignia de su poder económico. En 1913 hubo entre los líderes políticos el consenso necesario sobre la urgencia de contar con una banca central. Sin embargo, su creación no fue una tarea sencilla, se trató de un proceso intenso de negociación que satisfizo posiciones de izquierda, centro y derecha, debido a que éstos tenían más de una visión de cómo debía ser. Al final se trató de un experimento único.

* Estudiante del Doctorado en Economía en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM ■ ■ ■

El trabajo sostiene que la creación del Fed en 1913 se debió a la necesidad que tenía EU de dotar a su economía de una moneda elástica y de movilidad de reservas que hiciera frente a las quiebras bancarias que se extendieron en todo el territorio, en el siglo XIX y principios del XX, suscitando pánicos financieros que se generalizaban, poniendo en riesgo el sistema bancario y financiero y arrojando a la economía a una crisis. La creación del Fed representó el tercer intento por contar con un banco central. *The First Bank* en 1791 y *The Second Bank* en 1816 fueron sus antecedentes, éstos no lograron sobrevivir al entorno económico y político de la época. El siglo que siguió atestiguó el desarrollo del sistema bancario y financiero y de los pánicos financieros, en particular en 1907, que en ausencia de una institución gubernamental que le hiciera frente, la contingencia fue asistida por J. P. Morgan, el banquero más influyente del mundo, urgiendo al gobierno a crear un banco central.

57

En 1812 el país entró en guerra contra Inglaterra misma que concluyó dos años después. La batalla bélica desquició las actividades productivas, la deuda pública se incrementó y la economía experimentó un alza de precios. El gobierno tuvo necesidades crecientes de recursos, la guerra había tenido costos muy altos y las fuentes de financiamiento internas y externas eran escasas. Desde la extinción del FB las finanzas públicas se habían deteriorado considerablemente, las oficinas de recaudación de impuestos del gobierno habían cerrado con la liquidación del primer banco nacional. Los estados contribuyeron con muy poco para financiar la batalla contra uno de los imperios más poderosos de Europa Occidental, los gastos fueron absorbidos mayoritariamente por la federación, quien había enfrentado la contingencia en las peores condiciones financiera.

A diferencia de los bancos centrales modernos de hoy en día, el FB y el SB no fijaron oficialmente la política monetaria y tampoco regularon a los bancos. Sin embargo, su tamaño, su capitalización, su credibilidad y la posición geográfica de sus sucursales les permitieron conducir una política monetaria “rudimentaria”, debido a que las políticas de préstamo y de flujo de fondos del

La crisis cedió y el presidente Roosevelt agradeció públicamente, con sus palabras: “la admirable forma en la cual ustedes (Morgan y otros banqueros) habían manejado la presente crisis” y aunque el primer mandatario nunca mencionó a Morgan por su nombre, señaló “aquellos hombres de negocios considerables y conservadores quienes han actuado en esta crisis con sabiduría y espíritu público”. Morgan había hecho las funciones que comúnmente realiza un banquero central, es decir, generar confianza entre el público de que la contingencia será atendida suministrando liquidez al sistema, evitando que el crédito se interrumpa y que no contamine a los distintos sectores de la economía real. Cabe destacar que ésta no fue la primera ocasión que una contingencia financiera era atendida por Morgan ante la ausencia de una banca central (*Federal Reserve Bank of Boston*, 2011).

Esta alta relación de depósitos a moneda hizo a los bancos más susceptibles de quebrar a través de un pánico, generando que los bancos tuvieran un fuerte incentivo en reforzar sus posiciones de efectivo al más ligero signo de retiro de depósitos. Todo intento desordenado de parte del público por convertir sus depósitos en dinero drenaba las reservas de los bancos. En un sistema bancario unitario con más de 20 mil bancos independientes el impacto era desigual, forzando algunos bancos a la suspensión y amenazando una reacción en cadena por el deseo del público para convertir sus depósitos en moneda. La mayoría de las veces la respuesta fue la restricción de pagos. Esta medida protegió el sistema bancario y dio tiempo para que el pánico pasara, así como para que la moneda estuviera disponible y la restricción de pagos se levantaba cuando la probabilidad del daño disminuía (Friedman y Schwartz, 1963).

Los planes Adrich y Valderlip: el tercer intento

El ambiente de crisis abrió el camino para la discusión de una nueva reforma al sistema bancario y financiero que resolviera los problemas de inelasticidad de la moneda y la inamovilidad de las reservas bancarias. En 1908 el Congreso creó la Comisión Monetaria encargada de elaborar un estudio sobre los cambios al sistema bancario y financiero, además se incluyó una reforma financiera para lograr, aunque con limitaciones, hacer que la oferta de dinero fuera más elástica en momentos de emergencia. La Comisión estuvo liderada por el senador republicano Nelson W. Aldrich de Rhode Island, el más poderoso miembro del Senado y representante del poder económico del Este del país. La comisión recibió la venia de los banqueros y hombres de negocios y el rechazo de los pequeños productores del campo, industriales y comerciantes, entre otros.

Después de tres años, en 1911 el senador Aldrich expuso en Washington ante un grupo de banqueros y hombres de negocios su plan para reformar las instituciones del sector financiero, que sería llamado el Plan Aldrich. Evidentemente el proyecto contempló las aspiraciones de los hombres más influyentes de EU sobre cómo debía ser un banco central, el cual sería llamado *National Reserve Association* con sucursales en todo el país, con el poder de emitir dinero y re-descontar el papel comercial de los bancos miembros, su administración y control residiría en una junta de directores, la cual estarían conformada en su mayoría por banqueros prominentes. En síntesis, se trató de un plan en donde la nueva estructura financiera y bancaria estaría bajo la administración de un instituto centralizado y bajo el control absoluto de la iniciativa privada.

Sin embargo, la aprobación de la propuesta se vio interrumpida por las elecciones presidenciales. El partido republicano enarbolaba los intereses de las familias más ricas de EU y tenía sus bases de apoyo en la parte Este del país. Por su parte, el partido demócrata exaltaba las demandas del movimiento progresista, —formado por pequeños productores y la clase baja—, el cual buscaba limitar el poder de la comunidad financiera y tenía sus bases en el Sur y el Centro del país. Estaba claro que los republicanos apoyaban el Plan Aldrich y los demócratas, cercanos al movimiento progresista, lo rechazaban. Los temas financieros ocuparon un lugar destacado en la riña electoral, el partido republicano perdió las elecciones de 1913 y el demócrata Woodrow Wilson se alzó con la victoria y nombró a Willian Jennings Bryan, quien fuera enemigo número uno del Plan Aldrich, como su secretario de Estado (Moen y Tallam, 1999).

Wilson celebró reuniones con los representantes de la Asociación Bancaria Americana ante la Comisión de la Moneda. Pronto el plan atendió solicitudes de los banqueros, entre estas estaban: que sus billetes fueran retirados gradualmente otorgando certidumbre a grandes inversiones de los bancos en bonos respaldados por sus monedas, flexibilidad en la determinación de la tasa de descuento, mayores responsabilidades a los bancos miembros del instituto central y la creación de un Consejo Consultivo Federal integrado por representantes de la comunidad bancaria que sirviera de enlace entre los bancos del instituto y Junta Central. No obstante estos cambios, la comunidad financiera pedía regresar al Plan Aldrich original, con un instituto centralizado y bajo el control de los banqueros.

Esta propuesta representó un punto intermedio entre los intereses de izquierda del sector agrícola e industrial y de derecha de los banqueros. A diversos integrantes del ala radical les agradaba la idea del control gubernamental del Plan Valderlip, al igual que a muchos conservadores les simpatizaba porque

mantenía el control en un solo banco. La propuesta Vanderlip fue elegida por un estrecho margen frente al Plan Aldrich reformado (ya aprobado por los representantes). Las versiones que habían sido aprobadas en su momento por el Senado y la Cámara de Representantes tenían ligeras diferencias, mismas que fueron abordadas en los siguientes días mediante la creación de una Conferencia integrada por miembros de ambas Cámaras.

Entre las diferencias destacaba el número de bancos que formarían el instituto central. Lo aprobado por la Cámara de Representantes contemplaba 12, mientras el Senado mandataba máximo 12 y mínimo 8. Los trabajos legislativos de la Conferencia terminaron por aceptar la propuesta del Senado. El 23 de diciembre de 1913 el presidente Wilson firmó la ley que creaba la Reserva Federal (Fed). Sin lugar a dudas, su aprobación había requerido de una enorme negociación política, entre radicales del movimiento progresista y hombres de negocios más prestigiados de la nación. La ley recién aprobada contempló la conformación de un Comité de Organización (en adelante el Comité) integrado por el Secretario del Tesoro, William G. McAdoo, el Secretario de Agricultura, David F. Houston y el Contralor de la Moneda, John Skelton Williams quien fue designado posteriormente.

La tarea del Comité fue elegir las ciudades para asentar los bancos del Fed regionales y dividir el territorio en distritos. La primera ciudad en ser visitada por el Comité fue Nueva York, donde se entrevistó con Morgan, quien señaló que esa ciudad debía tener uno de los bancos regionales, que debía ser el más grande y dominante para que pudiera recibir el reconocimiento de los bancos centrales de Europa. La siguiente ciudad fue Boston, lugar dominado por los partidarios del Plan Aldrich original, donde se apoyaba la existencia de un banco grande en Nueva York y que en Boston hubiera un banco más. El mismo trabajo del Comité continuó en más de 40 ciudades, entre ellas destacaron Washington, Chicago, San Luis, Kansas, Lincoln, Denver, Seattle, Portland, San Francisco, Los Ángeles, El Paso, Austin, Nueva Orleans, Atlanta, Cincinnati y Cleveland.

En abril de 1914 el Comité anunció las doce ciudades sedes de los bancos del Fed: Atlanta, Boston, Chicago, Cleveland, Dallas, Kansas, Minneapolis, Nueva York, Filadelfia, Richmond, San Luis y San Francisco, a su vez los distritos fueron trazados. Los criterios básicos de la elección fueron: la capacidad de los bancos miembros dentro del distrito para poseer un capital mínimo de 4 mil dólares requerido para cada banco del Fed conforme a la ley, las conexiones mercantiles, industriales y financieras existentes en cada distrito, la capacidad del banco del Fed en cada distrito para atender la demanda de los

El Comité se inclinó porque el número de bancos fuera el máximo posible (12) y que el tamaño de banco del Fed de Nueva York fuera limitado. Aunque, este principio dominó desde un inicio, este banco se limitó al estado de Nueva York con un capital base de 20 millones de dólares, cuatro veces la capitalización de los bancos del Fed de menor tamaño. Para el caso de los bancos del Fed de Atlanta y Minneapolis su capital fue de 5 millones para cada uno. En los hechos fue imposible evitar que el banco del Fed de Nueva York se erigiera como el más grande y dominante entre los demás debido a la enorme cantidad de recursos financieros asentados en esta ciudad. Sin embargo, cabe señalar que resultó ser más pequeño de lo que la comunidad financiera solicitó desde un principio.

La ley también contemplaba los directores clase C, que debían ser elegidos por los miembros de la Junta del Fed a razón de 3 para cada banco miembro del sistema, de entre los cuales uno ocuparía el cargo de presidente y otro de vicepresidente. En el caso de la Junta del Fed, ésta debía ser integrada por 5 miembros propuestos por el presidente y ratificados por el Senado para un periodo de 10 años. A estos 5 se sumarían el Secretario del Tesoro y el Contralor de la Moneda. En mayo de 1914 el Senado recibió los nombres propuestos por el presidente Wilson para conformar dicha Junta, la cual se aprobó con algunos cambios. Finalmente, las nominaciones fueron aprobadas, de entre ellas Charles S. Hamlin fue designado gobernador y Frederic A. Delano vicegobernador de la Junta del Fed. En el plano internacional estaba por comenzar la Primera Guerra Mundial (Roger, 2010).

El año de 1914 el Fed empezó a ejercer sus funciones, entre ellas determinar el control sobre la oferta monetaria. De acuerdo a Friedman (1994) esta función sería “sencilla en principio, porque la oferta monetaria será la que la autoridad quiera que sea; [pero] complicada en la práctica, porque las decisiones de la autoridad monetaria dependerán de numerosos factores, entre éstos figuran las necesidades burocráticas de la autoridad, las creencias y los valores personales de los personajes responsables, las tendencias actuales o supuestas de la economía, las presiones políticas que reciben esas autoridades, y así en inacabable sucesión de detalles”. El Fed tuvo la capacidad para descontar las notas (obligaciones) de los banqueros, EU logró mediante este mecanismo, financiar su participación en la guerra.

Con el conflicto mundial en curso, Benjamín Stron, jefe del Fed de Nueva York de 1914 a 1928 (año en que murió), reconoció que el patrón oro representaba una limitante para el control del crédito. En 1923 dirigió una agresiva acción para detener una recesión mediante una gran compra de bonos de gobierno, lo cual evidenció el poder de las operaciones de mercado abierto para influir en la disponibilidad de crédito en el sistema bancario, después el Fed reconoció este instrumento como una herramienta de su política monetaria. La situación cambió entrada la Gran Depresión, debido a que el Congreso aprobó en 1933 una ley bancaria, mejor conocida como la ley Glass-Steagall, la cual exigió el uso de bonos del gobierno como colaterales para las notas (obligaciones) de la Fed.

La ley también contempló la creación de *Federal Deposit Insurance Corporation*, lo que colocó a las operaciones de mercado abierto bajo responsabilidad del Fed y pidió que las compañías bancarias conocidas como *holding* estuvieran bajo su supervisión, una práctica que tendría profundas implicaciones en el futuro. Además como parte de estas reformas, Roosevelt retiró todos los certificados de oro y plata poniendo fin al patrón basado en oro y otros metales. La ley bancaria de 1935 introdujo algunos cambios en la Junta del Fed, con lo cual fue nombrada en adelante como Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. Esta instancia se conformaría con siete miembros propuestos por el presidente y ratificados por el Senado para un periodo de 14 años. Con la reforma cesó la participación de los titulares del Tesoro y del Contralor de la Moneda en la Junta del Gobernadores del Fed, máximo órgano de decisión de la política monetaria.

Sobre estas modificaciones Friedman (1994) señala que el cambio de nombre de la “Junta de la Reserva Federal” por un nombre más largo como “Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserve Federal” se dio por una parte, para elevar el prestigio de este órgano de gobierno, debido a que en la historia

de los bancos centrales, el director siempre se ha llamado gobernador, ese es el título de prestigio. Antes de 1929, los jefes de los doce bancos del Sistema se llamaban gobernadores, atendiendo el deseo de los fundadores, que había sido el establecer un sistema verdaderamente regional y descentralizado. Anterior a la reforma, en la Junta de Gobierno del Fed, sólo el presidente ostentaba el título de gobernador, los otros miembros eran sencillamente eso, miembros de la Junta de Gobierno.

Con la reforma a la ley de 1935, los directores de los 12 bancos se llamarían presidentes y los miembros de la Junta de Gobierno del Fed se les nombraría gobernadores, lo cual mostraba en los hechos, la transferencia real del poder de un sistema regional hacia uno centralizado que lo aglutinaba todo en Washington, distinto a lo que sus fundadores habían logrado. El ejercicio de este poder discrecional que se derivó de la reforma ha sido algunas veces beneficioso, pero más a menudo ha sido perjudicial. El Fed fue testigo de la multiplicación de los precios en más del doble desde que empezó a operar en 1914 hasta la Primera Guerra Mundial. Posteriormente reaccionó de una manera inadecuada, lo que provocó la subsiguiente y grave depresión de 1920-1921. Tras un breve periodo de estabilidad en los años veinte, sus medidas intensificaron significativamente la contracción de 1929-1933.

En el año de 1951 el entonces presidente, Harry Truman y Secretario del Tesoro, John Snyder, apoyaban el que las tasas de interés bajas permanecieran fijas. El presidente pensó que disminuir el valor de los bonos era su derecho. A pesar de la opinión de Truman y Snyder, la Fed se enfocó en la necesidad de contener las presiones inflacionarias que se agudizaron cuando se estaba desarrollando la Guerra de Corea. Muchos de los que integraban la Junta de Gobernadores incluyendo a Marriner Eccles sugerían que mantener fijas las tasas de interés producía una excesiva expansión monetaria que alimentaba la inflación. Después de un acalorado debate entre el Fed y el Tesoro sobre el control de las tasas de interés y de la política monetaria, su disputa concluyó en un acuerdo conocido como “el acuerdo Tesoro-Fed”, el cual eliminó la obligación del banco central para monetizar la deuda del Tesoro. Este acuerdo llegó a ser esencial para definir el rol que juega hoy en día la política monetaria en EU.

Conclusiones

La creación del Fed en 1913 representó el tercer intento de EU por contar con un banco central que atendiera los problemas que enfrentaba el sistema bancario y financiero. La aparición del FB y el SB en 1791 y en 1816, respectivamente

respondieron a la necesidad de contar con bancos nacionales que fungieran como agentes financieros del gobierno. El mayor referente en ese momento era el Banco de Inglaterra, una institución privada. El dotar a la economía de una moneda de circulación nacional generó ventajas y desafíos que se tradujeron en dinamismo económico y crisis financieras por la expansión del crédito. Se experimentó con las operaciones de mercado abierto, logrando que éstas incidieran en el ciclo económico algunas veces con éxito y otras generando graves consecuencias.

Los distintos actores económicos lograron percibir el poder que alcanzó una institución financiera de carácter nacional. Los bancos estatales y regionales vieron minado su actuación frente a la banca nacional. En consecuencia, el FB y el SB no lograron sobrevivir al entorno político nacional que se presentó tan pronto como su renovación fue sometida al Congreso. Casi un siglo tuvo que pasar para la constitución de un nuevo banco nacional. Durante este tiempo, las instituciones bancarias se extendieron de la costa Este a la Oeste y el Centro de EU rebasando la regulación del estado y creando desordenes bancarios, los pánicos financieros que azotaron a EU durante el siglo XIX y primer cuarto del siglo XX fueron una muestra de ésto. Sin embargo, generaron el ambiente de reflexión para resolver esta situación.

En 13 de diciembre de 1913 se fundó el Fed para dotar a la economía de una moneda elástica y de movilidad de reservas que hiciera frente a las quiebras bancarias que se extendieron a lo largo de EU. El desarrollo de un sistema bancario ligado a la creación de depósitos hizo vulnerable el sistema financiero a cambios bruscos en las preferencias de liquidez de las personas. La respuesta fue la creación de un banco central controlado por el gobierno, descentralizado y con injerencia limitada por parte de los particulares. Su aprobación en el Congreso se concretó después de una intensa y audaz negociación política del gobierno federal. Al final se trató de un experimento único que no tenía referente en ningún lugar del mundo, se trató sin lugar a dudas de una acción pragmática.

La crisis que estalló en 1929 puso a prueba la maquinaria monetaria del gobierno. El desempeño de la política monetaria no logró sacar a EU de la crisis y generó la Gran Depresión. Se relegó entonces la actuación de la política monetaria a cargo del Fed a un segundo plano y se pensó que era “como una cuerda que jalaba pero no empujaba”. Las políticas de dinero barato se extendieron en los años que siguieron desatando la Gran Inflación de la década de 1950. La Fed sufrió modificaciones, se dio paso a un sistema centralizado y colaborador del gobierno para financiar el gasto público fundamentalmente

Bibliografía

- 69